



# RESUMÉ

## af Håndbog i vejledning om resultatbaserede betalinger for biodiversitet

Udformning og implementering af  
resultatbaserede ordninger for miljøvenligt  
landbrug 2014-2020



Anført af:



Med støtte fra:



Jaroslav Pražan  
Natacha Yellachich  
Tim Hudson

Finansieret af:



**Ansvarsfraskrivelse:** Argumenterne i denne rapport er udelukkende forfatternes og afspejler ikke udtalelser fra nogen anden part.

**Rapporten skal nævnes som følger:** Keenleyside C, Radley G, Tucker G, Underwood E, Hart K, Allen B og Menadue H (2014) Resumé af håndbog i vejledning om resultatbaserede betalinger for biodiversitet: udformning og implementering af resultatbaserede støtteordninger for miljøvenligt landbrug 2014-20. (Summary of Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-20.) Udarbejdet for Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Miljø, kontrakt nr. ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institut for Europæisk Miljøpolitik, London.

**Kontaktforfatter:** Clunie Keenleyside (ckeenleyside@ieep.eu)

**Anerkendelser:** : Vi takker følgende personer for deres råd, ideer og praktiske bidrag til vejledningshåndbogen: Peter Carey, Stephen Chaplin, Irina Herzon, Tim Hudson, Rainer Oppermann, Xavier Poux, Jaroslav Pražan, Wolfgang Suske og Francesco Vanni.

**Instituttet for Europæisk Miljøpolitik (IEEP)** er et uafhængigt non-profitinstitut. IEEP påtager sig arbejde for eksterne sponsorer i en række politikområder samt deltager i vores egne forskningsprogrammer. For yderligere oplysninger om IEEP, se vores hjemmeside på [www.ieep.eu](http://www.ieep.eu) eller kontakt en medarbejder.

#### Londonkontor

11 Belgrave Road  
IEEP Offices, Floor 3  
London, SW1V 1RB  
Tlf: +44 (0) 20 7799 2244  
Fax: +44 (0) 20 7799 2600

#### Bruxelleskontor

Quai au Foin, 55  
Hooikaai 55  
B- 1000 Bruxelles  
Tlf: +32 (0) 2738 7482  
Fax: +32 (0) 2732 4004

Forsidebillede: Sekspletet køllesværmer møl (*Zygaena filipendulae*) på Scabiosa Støtteordning for franske blomsterenge, Tim Hudson ©

## 1 Introduktion til vejledningshåndbogen

Vejledningshåndbogen og ledsagende tillæg er en del af en pakke af materialer designet til at støtte udviklingen af resultatbaserede betalingsordninger for miljøvenligt landbrug i hele EU. Dette dokument opsummerer de centrale elementer i vejledningshåndbogen.

### ***Hvad er resultatbaserede betalinger for biodiversitet?***

Der er en klar sondring mellem støtteordninger for miljøvenligt landbrug for landbrugsjord, hvor:

- betalingen vedrører opnåelsen af et *defineret miljømæssigt resultat* og landmanden eller arealforvalteren tillades fleksibilitet til at vælge den mest hensigtsmæssige forvaltning til at opnå dette resultat - dette er **resultatbaserede betalingsordninger**;
- betalingen vedrører *definerede krav til landbrugsmæssig forvaltning*, der skal udføres af landmanden eller arealforvalteren - dette er **forvaltningsbaserede betalingsordninger**.

Der er implementeret mange forskellige typer af resultatbaserede betalingsordninger for landbrugsjord i Europa. De fleste af disse blev støttet af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) eller af andre offentlige midler.

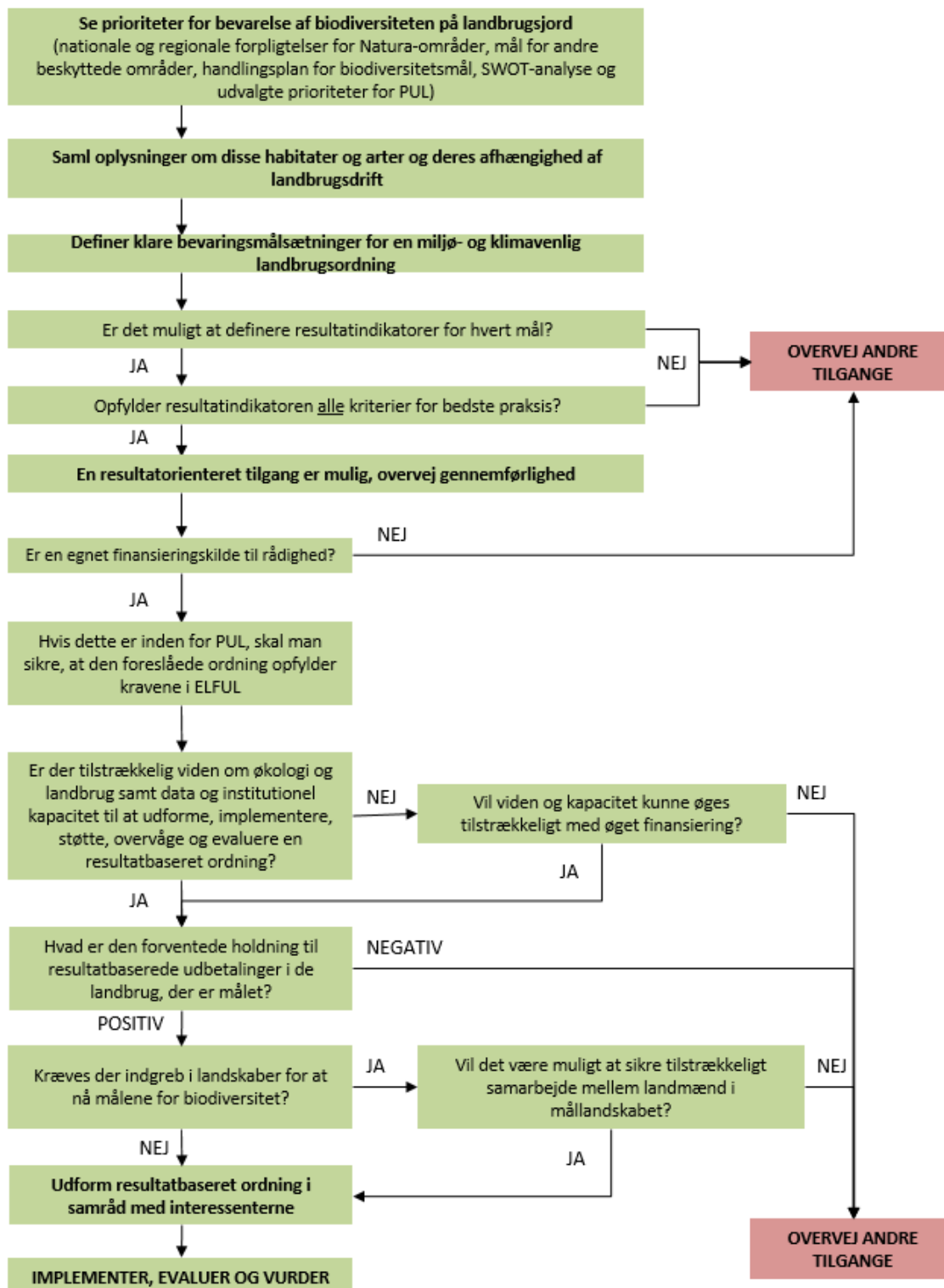
### ***Hvem henvender håndbogen sig til?***

Vejledningshåndbogen vil være nyttig for alle, der er interesserede i at udvikle og implementere en resultatbaseret betalingsordning for biodiversitet i landbrugsjorden og især for de offentlige myndigheder, der gennemfører programmerne for udvikling af landdistrikterne (UPL).

I hele vejledningshåndbogen er der:

- eksempler på god praksis;
- detaljerede referencer til lovgivning for fælles landbrugspolitik (CAP) og vejledninger;
- rådgivning og
- links til mere detaljerede oplysninger om resultatbaserede betalingsordninger på [Europa-Kommissionens websted](#).

## Beslutninger, der er nødvendige, for at indføre en resultatbaseret betalingsordning for biodiversitet



## 2 Udforskning af mulighederne: Hvorfor overveje en resultatbaseret tilgang?

En veltilrettelagt resultatbaseret ordning kan tilbyde flere fordele til både landmanden og forvaltningsmyndigheden i forhold til managementordninger med lignende mål. For eksempel:

- der er en meget klarere sammenhæng mellem betalinger og opnåelse af biodiversitet;
- kontrakter med landmændene angiver ganske enkelt de resultater, der kræves, frem for i detaljer at definere landbrugsmetoder, der bør gennemføres;
- "produktionen" af biodiversitet bliver en integreret del af landbrugssystemet;
- landmændene kan bruge deres landbrugsfærdigheder, professionelle vurdering og lokalkendskab snarere end blot at følge instruktioner;
- landmændene tager "ejerskab for" biodiversitetsresultaterne, og dette kan føre til forbedret offentlig anerkendelse af landmændenes rolle i at støtte biodiversiteten;
- resultatbaserede ordninger kan lettere opfylde de skærpede EU-krav til kontrol af betalinger til miljø- og klimavenligt landbrug i 2014-20; og
- de er lettere at målrette, fordi landmændene kun vælger de arealer, hvor resultaterne med hensyn til biodiversitet er opnåelige.

En resultatorienteret betalingsordning er ikke hensigtsmæssig, hvis:

- det ikke er muligt at udforme pålidelige indikatorer for biodiversitetsresultater og metoder til at måle dem i landbrugsbedrifter;
- forvaltningsmyndigheden ikke har adgang til miljøoplysninger og nødvendig ekspertise til en resultatbaseret ordning; eller
- landbruget er uvilligt til at acceptere en resultatbaseret tilgang.

### 3 Mål for biodiversitet

Resultatbaserede betalinger skal have et klart defineret mål for biodiversitet, fordi landmanden betales efter resultater, der er direkte relateret til målet.

#### ***Nødvendig information***

Resultatbaserede ordninger for biodiversitet kræver gode habitat- og artsdata og særlig ekspertise til at fortolke disse.

Det er vigtigt at være i stand til at forstå:

- virkningen af tidligere og nuværende landbrugsmetoder på biodiversitetsværdi;
- hvor intensivering eller nedlæggelse truer landbrugsjord med høj bevaringsværdi;
- hvilke habitater og arter, der er i størst risiko, og økonomien i de landbrugssystemer, der støtter dem; og
- eksterne faktorer, der kan påvirke resultaterne (f.eks. tab af trækfugle andre steder).

#### ***Definition af klare mål for biodiversitet***

Biodiversitetsmålene for resultatbaserede ordninger kan være fokuseret på habitater, landskaber eller arter med høj bevaringsværdi, især de mest udsatte. Førsteprioriteten vil normalt være at tage fat på kravene i Natura 2000-habitater og -arter, der er afhængige af landbrugsjord, både i Natura 2000-områder og mere udbredt. Europa-Kommissionens [Vejledning om landbrug og Natura 2000](#) beskriver disse vigtige landbrugshabitater og -arter.

Hvor vigtige landbrugshabitater og landskaber er i fare og kræver *opretholdelse af eksisterende landbrugspraksis*, er det vigtigt at være klar over de miljømæssige fordele ved denne praksis og risikoen for, at den ikke fortsættes i fraværet af støtte til miljøvenligt landbrug.

Det er usandsynligt, at resultatbaserede ordninger er egnede, hvis det tager mange år at opnå det ønskede resultat, da kun få landmænd vil være villige til at vente så lang tid på betaling.

## 4 Valg og måling af resultatindikatorer

Resultatbaserede betalinger kræver en pålidelig måde at definere og måle succes på efter en gårds eller et landskabs målestok. Selv de mest specifikke mål for bevaring af biodiversitet er normalt for komplicerede til dette formål, og der anvendes i stedet resultatindikatorer.

### ***Hvorfor er resultatindikatorer vigtige?***

Betalingen til landmanden er baseret på resultatindikatorerne, som er en proxy (stedfortræder) for biodiversitetsmålet.

### ***Valg af effektive indikatorer***

Succesen med resultatbaserede ordninger afhænger af indikatorer, der er valgt med omhu, og som:

- er repræsentative for målhabitat eller -arter;
- er ensartet til stede i målhabitater af landbrugsjord i området;
- let kan identificeres af landmænd og repræsentanter for det udbetalende organ;
- er målbare ved hjælp af en simpel metode;
- er følsomme over for ændringer i landbrugets drift, men ellers er stabile over tid;
- sandsynligvis ikke vil blive påvirket af eksterne faktorer uden for arealforvalterens kontrol; og
- ikke opnås let med andre midler end landbrugsdrift.

De fleste ordninger i Europa har brugt plante- eller dyrearter som indikatorer, men nogle få har brugt andre habitatattributter.

### ***Måling af indikatorer på gården***

Enkle, pålidelige og entydige metoder til indikatormåling er meget vigtige som et solidt grundlag for betalingsorganets finansielle kontrol med ordningen, og til at skabe tillid blandt landmænd.

At tilskynde landmænd til selv at måle resultatindikatorer hjælper dem med at træffe dag-til-dag-beslutninger, som vil påvirke biodiversitetsresultaterne.

Et tillæg til Vejledningshåndbogen [\*Resultatindikatorer anvendt i Europa\*](#) indeholder mere detaljerede oplysninger om målsætninger for biodiversitet og indikatorer, der allerede er i brug.

## 5 Er en resultatbaseret tilgang er mulig?

Hvis en resultatbaseret tilgang i princippet er værd at udforske, er næste skridt at beslutte, om den kan gennemføres i praksis.

### ***Finansieringskilder***

ELFUL er fortsat langt den største kilde til finansiering af miljømæssige arealforvaltningsordninger i EU, og politikken for udvikling af landdistrikterne (PUL) 2014-20 kan støtte miljø- og klimavenlige ordninger til landbrugsjord, der er værdifulde for miljøet, herunder arealer, der ikke er defineret som "landbrugsområde", med henblik på direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik (CAP).

Hvis der kræves en betydelig habitatgenoprettelse, kan forvaltningsbaserede betalinger til miljø- og klimavenligt landbrug og ELFULs ikke-produktive investeringsforanstaltning være mere passende end resultatbaserede betalinger.

### ***At finde ekspertisen***

At samle et team med den rigtige kombination af færdigheder er nøglen til en vellykket udformning og implementering af en resultatbaseret ordning. Dette kan betyde, at der skal trækkes på ekspertise og erfaring, der allerede eksisterer uden for forvaltningsmyndigheden, især med hensyn til miljømæssige, sociologiske og kommunikationsmæssige færdigheder.

En række forvaltningsmyndigheder har brugt eksterne eksperter til nogle forprojekt- og uddannelsesfunktioner, og også til at kontrollere resultatindikatorer på gårde.

### ***Uddannelse og udvikling af personale***

Personale, der er vant til at levere forvaltningsordninger, vil finde en resultatbaseret strategi uvant. For at levere vellykkede resultatbaserede ordninger skal landbrugskonsulenter, administratorer af ordningen og repræsentanter for betalingsorganet:

- lære en række nye færdigheder (for eksempel at forklare landmændene, hvad målene for biodiversitet er, og hvordan disse opnås i deres landbrugssystem); og
- blive fortrolige med nye processer, herunder måling af resultatindikatorer i området.

Det er afgørende, at der investeres i kompetenceudvikling og uddannelse af konsulenter, der arbejder i målområdet for at sikre, at de både har tilstrækkelig økologisk og agronomisk ekspertise.

### ***Hvordan vil landbruget reagere?***

Det er vigtigt at vinde tillid og aktiv støtte fra landbruget fra begyndelsen og at fastholde og udvikle denne gennem hele ordningens levetid. Effektiv tovejskommunikation og udbud af uddannelse til landmænd er nøglen til at opnå dette.

Mange landmænd har taget godt imod en resultatbaseret tilgang, fordi den bruger deres ekspertise og giver dem større frihed til at drive landbrug. Landmændene er i starten måske bekymrede over risikoen for, at det ikke vil være muligt at opnå resultaterne, men hvis resultatindikatorerne er valgt med omhu, burde denne risiko være meget lav.



Eksisterende grader af tillid mellem landmænd og forvaltningsmyndigheder varierer betydeligt i Europa, og det kan tage tid for både landmænd og myndigheder at føle sig godt tilpas med den resultatbaserede strategi.

***Gårdens eller landskabets målestok?***

Nogle biodiversitetsmål kan kræve handling efter en landskabsmålestok, hvor habitater er meget fragmenterede eller hvor biodiversitetsmålet er at bevare populationer af mobile eller migrerende arter. Dette kan indebære, at individuelle landmænd arbejder sammen eller blot kræve et højt niveau af udbredelse inden for et afgrænset område.

## 6 Udformning af en resultatbaseret ordning

### ***Sikring af interessentstøtte***

Effektiv brug af en interessentgruppe med en bred vifte af medlemmer kan både forbedre udformningen af en resultatbaseret betalingsordning og give forvaltningsmyndigheden betydningsfuld støtte både blandt landmænd og miljøgrupper, når ordningen er lanceret.

### ***Målretning af miljømæssig omkostningseffektivitet***

Medlemsstaterne opfordres til at anvende en mere målrettet tilgang til deres 2014-20-programmer for miljøvenligt landbrug.

En veltilrettelagt resultatbaseret ordning kan målrettes meget omkostningseffektivt med lille risiko for, at midler bruges på steder, hvor der ikke er nogen potentiel fordel, fordi landmænd kun vil indgå en kontrakt, hvis de er sikre på at opnå resultatet på deres jord.

### ***Forholdet til forvaltningsordninger***

Resultatbaserede ordninger kan være gensidigt udelukkende eller komplementære med forvaltningsordninger på det samme areal.

Begge tilgange har fordele. Gensidigt udelukkende ordninger er enklere. Men komplementære ordninger tillader landmanden at opbygge en pakke af betalinger, der belønner mere krævende biodiversitetsresultater samt giver en vis sikkerhed for indtægter fra betaling for grundlæggende miljøforvaltning.

Når begge typer af ordninger findes på samme areal, bør der være særskilte kontrakter for resultatorienterede og forvaltningsmæssige ordninger for at opfylde ELFUL-verifikationskrav.

### ***Pilotprojekt eller fuld gennemførelse?***

Et pilotprojekt giver mulighed for at afprøve detaljerne i ordningens udformning og implementering, før ordningen lanceres i fuldt omfang. Et pilotprojekt kan også være en nyttig måde at engagere landmænd og interessenter på, idet det viser, hvad der er muligt, og kan dæmpe deres forståelige bekymringer. Erfaringen viser, at et års pilotprojekt er tilstrækkeligt til at afprøve ordningens drift og landmændenes reaktion.

### ***Overvågning og evaluering af opfyldelsen af ordningens mål***

Hvis en resultatorienteret tilgang skal anvendes mere bredt, vil forvaltningsmyndighederne være på udkig efter en solid evalueringsdokumentation for en vellykket gennemførelse og omkostningseffektivitet for resultatbaserede ordninger for biodiversitet. Overvågning og evaluering bør planlægges på et meget tidligt tidspunkt og bør være designet til at vurdere, om målene for *biodiversitet* er nået, ikke blot resultatindikatorerne.

## 7 Hvordan skal der betales for biodiversitetsresultater

### **Kontrol af resultater**

Resultatbaserede betalinger for biodiversitet i 2014-20 vil sandsynligvis finde sted efter ELFUL-regler, der kræver, at verifikation og kontrol af resultatbaserede betalingsordninger skal vedrøre leveringen af resultaterne og **ikke** den praksis, der udøves af modtageren til at opnå disse resultater.

Hvor resultatbaserede betalinger er privat finansieret, kan andre regler gælde.

### **Indstilling af indikator-tærskler**

Et centralt spørgsmål for en effektiv udformning af en ordning er **fastsættelse af grænseværdien for de resultatindikatorer**, landmanden skal opnå for at kvalificere sig til betaling.

Hvis tærskelindikatoren er indstillet for lavt, i tilfælde **hvor planter er indikatoren for habitatkvalitet**, er der en risiko for, at landmændene kan lade habitater af høj kvalitet forringes, uden at de mister betaling. Dette problem kan løses ved at definere trinvis indikator-tærskler, hvori de på hinanden følgende trin afspejler habitater af højere kvalitet og højere betaling pr. hektar.

Hvor **dyr er indikatoren**, er betalingssatsen normalt knyttet direkte til antallet af dyr, og ingen tærskler er nødvendige. Den samlede betaling stiger derfor lineært i forhold til den samlede indikatorscore.

### **Beregning af betaling**

Beregning af betalingen for resultatbaserede miljø- og klimavenlige landbrugsordninger, der finansieres af ELFUL, er baseret på omkostningerne ved at gennemføre **de typiske landbrugsmetoder, der er nødvendige for at nå resultatindikatorerne**. Tre typer af omkostninger tages i betragtning:

- **offeromkostningerne** til vedligeholdelse af nuværende landbrugspraksis, hvor denne allerede giver biodiversitetsresultaterne - offeromkostninger ved alternative anvendelser af jord eller arbejdskraft er særligt vigtige, når der er risiko for nedlæggelse eller intensivning af landbrug;
- **indkomsttab** ved at følge landbrugspraksis, der begrænser landbrugsproduktionen; og
- **ekstraomkostningerne** ved specifik biodiversitetsstyring.

Landmændenes **transaktionsomkostninger** kan lægges til beregningen for betalingen, hvor det er berettiget, (op til ekstra 20 procent for ordninger åbne for enkeltpersoner og 30 procent for gruppeordninger) til dækning af andre omkostninger, der er nødvendige for at sikre resultaterne.

### **Administrative systemer og data**

Administrative systemer og datasystemer **skal** kunne skelne resultatbaserede betalinger fra forvaltningsbaserede betalinger for at sikre, at der i inspektioner er anvendt de relevante kontrolmetoder til de to forskellige former for betaling.

## 8 Implementering

### ***Ressourcekrav***

Selv om det kan være nødvendigt at allokere en større del af budgettet til personaleressourcer, kan det samlede budget for en resultatbaseret ordning være mindre end for en sammenlignelig forvaltningsbaseret ordning, fordi det at betale landmænd for resultater er en mere målrettet og omkostningseffektiv måde at opnå biodiversitetsresultater på.

### ***Budget styring***

Profilering af udgifterne vil kræve data om den procentdel af landmændene, der med sandsynlighed kan opnå resultaterne både i starten og i løbet af ordningens levetid. Kørsel af en forsøgsordning er en god måde at få disse data på.

### ***Offentliggørelse***

Det er vigtigt at give landmænd og landbrugsorganisationer et førstehåndsindtryk af de vigtigste budskaber, fordi landmændene vil blive påvirket af, hvad deres naboer siger og gør.

### ***Uddannelse og støtte til landmænd***

I nogle resultatbaserede ordninger er landmanden kontraktligt forpligtet til at deltage i et kursus. I andre stilles træning til rådighed, og landmændene kan vælge, om de vil deltage. I begge tilfælde kan uddannelsen medfinansieres af ELFUL.

Træning og rådgivning bør specifikt bygge på landmandsviden med fokus på:

- at forklare begrundelsen for ordningen;
- at informere om mål for biodiversitet og grunden til at bruge resultatindikatorer;
- at identificere resultatindikatorarter på gården;
- at rådgive om de typer af drift, der vil bidrage til at nå de ønskede resultater;
- betydningen af timingen af særlige foranstaltninger for at opnå optimal påvirkning af biodiversiteten;
- at forklare bedste praksis for forskellige typer af handlinger; og
- at forklare den anvendte metode til måling af indikatorer på gården.

At give landmænd regelmæssig feedback hvert år om resultaterne af ordningen er en enkel, men virkelig nyttig måde at hjælpe dem med at forbedre deres biodiversitetsviden og -færdigheder på.

## 9 Nøglerne til vellykkede resultatbaserede betalingsordninger

Vejledningshåndbogen giver råd om de centrale faktorer, der har bidraget til de eksisterende resultatbaserede ordningers succes, og identificerer de vigtigste risici for fiasko, og hvordan man kan minimere disse.

## 10 Hvor finder jeg vejledningshåndbogen og mere detaljerede oplysninger

Vejledningshåndbogen og mere detaljerede oplysninger om resultatbaserede betalinger for biodiversitet findes på [Europa-Kommissionens websted](#):

- [Vejledning om udformning og implementering af resultatbaserede ordninger 2014-20:](#)
  - Dette Resumé af Vejledningshåndbog (på 24 officielle EU-sprog)
  - Vejledningshåndbogen
  - Eksempler på markvejledning til landmænd (tillæg til vejledningshåndbogen)
  - Resultatindikatorer anvendt i Europa (tillæg til vejledningshåndbogen)
- [Videoer fra felten, der viser eksempler på resultatbaserede ordninger, som blev gennemført før 2014.](#)
- [En søgbar oversigt over resultatbaserede ordninger, der blev implementeret i Europa før 2014](#)
- [Ekspertartikler om de politikker, der har støttet resultatorienterede ordninger og de praksisser, der har fungeret.](#)
- [Konference om resultatbaserede ordninger for miljøvenligt landbrug, Bruxelles 23.-24. september 2014:dokumenter og præsentationer fra denne konference, hvor deltagere fra 25 lande delte deres viden om biodiversitetsresultater fra resultatbaserede miljøvenlige landbrugsordninger.](#)

